



Artigo de recomendações sobre políticas públicas e instrumentos de apoio para Compras Públicas Ecológicas

PORTUGAL

Agência Portuguesa do Ambiente

em cooperação com

Laboratório Nacional de Energia e Geologia e Entidade dos Serviços
Partilhados da Administração Pública

Dezembro de 2014





Elaborado por

Isabel Moura e Clara Lopes – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Agradecimentos

Paula Trindade – Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)

João Barroso e Tiago Leite – Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)

Luís Ferreira – Agência de Inovação, S.A (AdI)

Carla Aurélia Gonçalves – Agência Portuguesa do Ambiente (APA)

António Oliveira – Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE)

Victor Ferreira – Plataforma Construção Sustentável (clusterHabitat)





Índice

1. Introdução.....	4
2. Enquadramento geral de políticas de Compras Públicas Ecológicas.....	6
2.1 Estado da arte	6
3. Lacunas de políticas e recomendações.....	7
3.1 Boas práticas	7
3.2 Análise de Lacunas	8
3.3 Recomendações	10
4. Ações piloto	12
4.1 Programa piloto para apoiar Compras Públicas Ecológicas	12
4.2 Ações para instrumentos do lado da procura	14
6. Sumário das recomendações	17



1. Introdução

O projeto ECOPOL – “Public innovation partnership for better policies and instruments in support of eco-innovation”¹ teve por missão, promover a cooperação transnacional no desenvolvimento e implementação de melhores políticas e instrumentos de eco-inovação (2011-2014). O enfoque do projeto foram os domínios das “Compras Públicas Ecológicas” (enquanto importante instrumento do lado da procura), “Gestão de Resíduos e Reciclagem” (como sector com uma elevada pegada de CO2 e elevado potencial para a criação de negócio) e “Internacionalização de PME eco inovadoras” (como meio de aumentar a produtividade pelo alargamento de mercados para os eco inovadores).

O ECOPOL identificou, analisou e avaliou políticas e instrumentos, bem como produziu recomendações para a sua implementação em cada país parceiro e a nível Europeu (UE). O consórcio ECOPOL foi constituído por parceiros de 6 países Europeus: Alemanha, Áustria, Finlândia, Grécia, Portugal e Suécia. A participação portuguesa no projeto concretizou-se através de dois parceiros, a Agência de Inovação, S.A. (AdI) e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), em modelo de governança de colaboração de peritos de entidades competentes relevantes nas áreas de políticas públicas em observação².

Âmbito

Este documento evidencia o trabalho desenvolvido pelo projeto no âmbito do programa de trabalho 3 (WP3) – “Explorar o potencial das Compras Públicas Ecológicas”, em particular da Tarefa 3.2.4, com contributos resultantes das ações práticas desenvolvidas no âmbito do programa de trabalho 2 (WP2) – “Implementação de melhores práticas de políticas para eco-inovação” e do programa de trabalho 4 (WP4) – “Preparação de implementações conjuntas de instrumentos do lado da procura”, no sentido de reforçar as políticas públicas e instrumentos de apoio para Compras Públicas Ecológicas (CPE) em Portugal.

Enquadramento

Tarefa 3.2.4: Recomendações para difusão e implementação alargada pelos compradores de CPE

Ações:

- O Grupo de Trabalho das Compras Públicas Ecológicas (CPE) discutiu e definiu como poderiam as políticas e instrumentos para esta área ser mais difundidos e aplicados pelos utilizadores de modo a apoiar os atores da eco-inovação.
- As recomendações dirigem-se a três grupos-alvo diferentes: decisores políticos e *stakeholders* de eco-inovação.
- Foram elaborados 6 artigos de recomendações nacionais e regionais.
- As recomendações produzidas foram incluídas no *deliverable* D.1.5 “*ECOPOL Recommendations Paper*”³

¹ www.ecopol-project.eu

² Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG), da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP) e da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap).

³ http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/ecopol_recommendation_paper.pdf

Conteúdos

A análise de políticas e construção de recomendações foi elaborada percorrendo três elementos avaliação: (1) Quadro geral de políticas de compras públicas ecológicas a nível europeu e sua aplicação em cada país do consórcio⁴, (2) Identificação de lacunas de instrumentos e políticas, e (3) Ensaio piloto de instrumento de apoio a CPE e ações para instrumentos do lado da procura. Para consolidar este trabalho foi organizado um workshop nacional, “*Eco-inovação e compras públicas em mercados da fileira habitat - Boas práticas e instrumentos de política*”, e consolidado um conjunto de recomendações para ação futura em CPE. Em cada um destes elementos, foram explorados os seguintes aspectos:

1. Quadro geral de políticas de compras públicas ecológicas

- Resultados nacionais em CPE e boas-práticas.

2. Lacunas políticas identificadas & recomendações

- Boas-Práticas:
 - Como preenchem as boas-práticas nacionais o modelo de compras de eco-inovação?
- Lacuna:
 - Quais os níveis de atuação prioritária para superar as lacunas identificadas?
- Recomendação:
 - Por que razão é relevante o preenchimento dos diferentes níveis de lacunas?
 - O que deve ser feito / aplicado para os colmatar?
 - Quem deve assumir a responsabilidade pela questão?

3. Ações piloto

- Programa piloto para apoiar compras públicas ecológicas
- Ações para instrumentos do lado da procura

⁴ Para consolidar este trabalho foi desenvolvido um modelo de compras, baseado em diversas fontes, nomeadamente Manual Procura+, ICLEI e FryKsdahl & de Jounge, 2011, e adotado como referência comum à análise da efetividade das políticas em aplicação em cada país/região.

2. Enquadramento geral de políticas de Compras Públicas Ecológicas

2.1 Estado da arte

No âmbito da reforma da Administração Pública, a modernização da área das compras públicas assumiu um papel central na estratégia de redução da despesa pública através da contratação centralizada de bens e serviços transversais (criando o SNCP - Sistema Nacional de Compras Públicas⁵), da normalização e redução do número de procedimentos pré-contratuais e da desmaterialização dos contratos públicos, para o que se tornou obrigatório o uso de plataformas eletrónicas⁶ de contratação para os concursos públicos. Em 2011, cerca de 62% dos procedimentos de contratação foram realizados com recurso às plataformas eletrónicas, sendo que esta representatividade sobe para 92% caso o enfoque da análise se circunscreva aos procedimentos de valor superior aos limiares comunitários [InCI 2012]⁷.

O Código dos Contratos Públicos (CCP)⁸ define o regime geral de concursos públicos para bens e serviços e empreitadas/obras. Esta estratégia de actuação tem em vista a criação de valor, obtenção de ganhos financeiros, poupanças e redução de custos, mediante a realização de concursos públicos que permitam a celebração de acordos quadro (AQ) que melhor potenciem as sinergias e economias de escala resultantes de um processo de centralização de procedimentos aquisitivos (Ministérios, Direcções-Gerais, Institutos Públicos e outras entidades públicas). Os AQ pré-qualificam os fornecedores para realizarem vendas de bens e serviços à Administração Pública (AP) e estabelecem as condições e requisitos a que estes ficam obrigados (preços, prazos, níveis de serviço e qualidade do serviço, entre outros aspectos).

A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap)⁹, que substituiu a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., tem por missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o SNCP, incluindo a coordenação da Estratégia Nacional de Compras Públicas 2008-2010 (ENCPE), o desenvolvimento e negociação de AQ para diferentes grupos de produtos/serviços, bem como assegurar a gestão das plataformas eletrónicas e a atualização do Catálogo Nacional de Compras Públicas. O Instituto da Construção e do Imobiliário¹⁰, I.P. (InCI), tem como atribuições gerir o Portal BASE¹¹, portal dos contratos públicos, em conjunto com a eSPap (as duas entidades da AP com responsabilidade no domínio da contratação pública), e o Observatório das Obras Públicas¹², sistema de informação que avalia e monitoriza a contratação de obras públicas em Portugal, onde se incluem: os contratos de empreitada e concessão de obras públicas e os contratos de aquisição de serviços

⁵ www.ancp.gov.pt/PT/ComprasPublicas/SNCP/

⁶ <https://www.acingov.pt/acingov/>; <http://www.anogov.com/>; <https://comprasgov.forumb2b.com>; <https://www.compraspublicas.com/>; <http://www2.compraspt.com/>; <http://www.saphety.com/saphetygov>; http://portugal.vortal.biz/vortalhealth_page_4029; <http://www.tradeforum.pt/default.asp>

⁷ http://www.inci.pt/portuques/inci/estudosrelatoriossectoriais/estudosrelatrios%20sectoriais/relcontr_pub_2011_final.pdf

⁸ DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro

⁹ www.espap.pt

¹⁰ www.inci.pt

¹¹ www.portalbase.gov.pt

¹² <http://www.base.gov.pt/oop/>

relacionados com obras públicas. O portal BASE é um espaço público único e multifuncional que agrega toda a informação sobre os contratos celebrados ao abrigo do CCP.

Os resultados da aplicação da ENCPE 2008-2010 [ANCP 2011]¹³ demonstram que as metas estabelecidas (50% do total do número dos procedimentos pré-contratuais públicos e 50% do total do valor dos contratos públicos, incluírem critérios ambientais) foram largamente ultrapassadas. Para o sector da construção, regista um desenvolvimento positivo nas compras com critérios ecológicos efetuadas pela Administração Central do Estado (procedimentos fora dos AQ). A respectiva evolução (de 2009 para 2010) referente à % de procedimentos realizados com critérios ecológicos, foi de 7,4 para 18,6 e relativamente aos montantes envolvidos, foi de 10,9 para 55,2.

3. Lacunas de políticas e recomendações

A identificação de lacunas políticas resulta da análise da conceção das políticas públicas portuguesas para compras públicas ecológicas. As recomendações são baseadas em Boas Práticas apresentadas pelos parceiros do ECOPOL de outros países¹⁴ e numa avaliação inicial da viabilidade da sua transferência para Portugal.

3.1 Boas práticas

Cada parceiro ECOPOL contribuiu com recolha de Boas Práticas do seu país/região e internacionais, das 3 áreas temáticas. Para facilitar a identificação dos instrumentos tendo em vista a utilização futura, as Boas Práticas foram agrupadas em 4 classificações e codificadas (por categoria, área temática e país): legislação/regulamentos (R), persuasivos (S), económicos (E) e outros (O), os instrumentos que se encaixam em mais do que uma categoria foram classificados em conformidade. Neste contexto foi identificado um conjunto de 10 Boas Práticas portuguesas para o domínio das Compras Públicas Ecológicas (CPE)¹⁵.

Boas Práticas

As boas práticas identificadas em projetos e a nível local foram: **SMART SPP** - inovação através de compras sustentáveis (S3PT2), **Green Med** - Compras Públicas mais Verdes nas Autoridades locais do Mediterrâneo (S3PT6), **Pro-EE** - Compras Públicas dinamizadoras da eficiência energética (S3PT5), e **Building SPP** - Capacitação em compras públicas sustentáveis (S3PT1).

CCP - Código dos Contratos Públicos e **e-plataformas** - Plataformas Eletrónicas de contratação (R3PT2) são a base do sistema de compras públicas nacional e, instrumentos obrigatórios para toda a Administração Pública.

ENCP - Estratégia Nacional das Compras Públicas (R3PT1) medidas regulatórias que abrem a possibilidade de utilização de critérios ambientais nas compras públicas.

Guia LIPOR sobre compras sustentáveis (S3PT4) e **CentroHabitat** - Plataforma de Construção Sustentável (O3PT1) inserem-se nas iniciativas que pretendem aumentar a capacitação nesta matéria.

Rua de "O Século" - Reabilitação do edifício do MAOTE (S3PT3) foi considerada como uma boa prática na procura da sustentabilidade

¹³ Estratégia Nacional de compras Públicas Ecológicas 008-2010 – Relatório de Monitorização, Maio 2011

¹⁴ <http://www.lev.at/ecopol/default.aspx>

¹⁵ http://www.ecopol-project.eu/en/green_public_procurement/good_practices/portugal

3.2 Análise de Lacunas

Segundo o modelo de compras de eco-inovação, desenvolvido no âmbito do projeto ECOPOL¹⁶ e ilustrado na figura 1, que identifica os quatro níveis de atuação das políticas de compras necessários para poderem funcionar como instrumento de ajuda à penetração de eco-inovações no mercado, é fundamental repensar as necessidades, desafiar os hábitos e o paradigma do que comprar e, ainda, questionar as reais necessidades dos utilizadores finais. O envolvimento do mercado desde o ato da conceção produto/serviço/obra é primordial. Ouvir e falar com eco-inovadores sobre as possibilidades atuais e desenvolvimentos futuros é crucial.

Tradicionalmente as compras públicas promovem aquisições de produtos/serviços já existentes no mercado que, no caso de terem um desempenho ecológico elevado, podem indiretamente potenciar inovação, não estando contudo a criar mercado efetivo para novos produtos/ideias nem a funcionar como meio impulsionador de entrada no mercado desses produtos/serviços. Uma das razões encontradas para esta dificuldade de penetração no mercado prende-se com os recursos financeiros das políticas serem fundamentalmente alocados às fases de I&D (Iniciação) e não se estenderem à fase de mobilização do mercado (Adaptação e Incremento).

Garantir o efeito desejado da compra ao longo do seu tempo de vida e/ou contrato é igualmente importante. Para tal é necessário encetar mudanças de comportamento e aprendizagem relativas a produtos/serviços novos. Os riscos devem também ser identificados e adotada uma gestão de riscos adequada (riscos financeiros, legais e organizacionais). Por fim, a avaliação de cada processo de compra efetuado inicia o desafio para a mudança e torna o processo mais eficiente. Para que este passo preliminar resulte, há que garantir uma monitorização em contínuo que relate níveis de concretização e inclua informação sobre a fase de diálogo com o mercado.

Após a análise da situação das Compras Públicas Ecológicas (CPE) em Portugal classificaram-se as Boas Práticas (BPs) portuguesas identificadas neste domínio sobre o modelo de compras ECOPOL, para avaliar se estas estavam a ser um "driver" de eco-inovação. Tal permitiu categorizar o contributo destas práticas para a promoção de compras de eco-inovação e, assim, identificar as lacunas existentes e encontrar pontos de intervenção e de alavancagem para políticas de compras que estimulem eco-inovação.

A avaliação efetuada segundo o modelo ECOPOL de compras permitiu concluir que em Portugal faltam medidas para promover as novas soluções junto do mercado e dos potenciais consumidores (ações em CPI - compras públicas de inovação e CPC - compras pré-comerciais). As ações que existem a este nível são meros atos isolados, resultantes de participação em projetos comunitários, não tendo origem em iniciativas ao nível político nacional. Em Portugal não existem medidas de incentivo para as compras públicas de eco-inovação, quer ao nível público quer ao nível privado. As políticas de inovação estão sobretudo centradas no lado da oferta.

¹⁶Modelo ECOPOL descrito em http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/wp3_recommendation_paper_se.pdf

	Consolidação	Incremento	Adaptação Prévia	Iniciação
Nível 3 Ações		Green Med Pro-EE Reabilitação	SMART SPP (Ações para adaptação prévia)	Ações de iniciação (CPI & CPC)
Nível 2 Capacitação		Building SPP Guia Lipor CentroHabitat	Building SPP ⁽²⁾	Capacitação para iniciação (CPI & CPC)
Nível 1 Políticas	ENCPE e CCP (Política CPE)	ENCPE ⁽¹⁾	Política para adaptação prévia	Política para iniciação (CPI & CPC)
Nível 0 Básico	CCP e-plataformas			

⁽¹⁾ Capacitação para aumento de volume em eco desempenho elevado

⁽²⁾ Capacitação em adoção de adaptação prévia

Figura 1: Modelo de compras de eco-inovação e lacunas portuguesas (a amarelo)

As principais lacunas nacionais em matéria de políticas de estímulo a compras públicas que estimulem eco-inovação abrangem os três níveis do modelo de atuação recomendado e requerem ação concertada de políticas.

Lacunas relevantes

LACUNA 1 || NÍVEL de POLÍTICA – políticas para adoção prévia e iniciação pelo mercado de novos produtos/serviços, p.ex., políticas que possam promover compras públicas de inovação e compras pré-comerciais.

LACUNA 2 || NÍVEL de CAPACITAÇÃO – medidas que contribuam para incrementar ("scale-up"), por exemplo capacitação para comprar novos produtos/serviços ou para promover I&D de soluções inovadoras (compras pré-comerciais).

LACUNA 3 || NÍVEL de AÇÕES – medidas pontuais, a nível local, regional ou nacional para promoção de aquisição de novos produtos/serviços ou para promover I&D de soluções inovadoras (compras pré-comerciais).

3.3 Recomendações

Os resultados do grupo de trabalho sobre CPE¹⁷ do projeto ECOPOL mostram que, no contexto nacional, o potenciador real de inovação são as Compras Públicas de Inovação (CPI), a introdução e monitorização de CPE deve preceder a introdução de CPI, pelo que endereçam à Comissão Europeia a recomendação de que é prioritário incluir nas estratégias de inovação europeias ações para estabelecimento de um processo harmonizado de medição de CPE na EU que estimulem a reorientação das políticas nacionais em compras.

A análise de lacunas permitiu constatar a necessidade de desenvolver ações que colmatem estes vazios com vista a se caminhar para a eco-inovação, havendo necessidade de alterar procedimentos e de aumentar o âmbito da informação disponibilizada e solicitada. As recomendações produzidas vão nesse sentido.

Para responder à Lacuna 1: Nível de Política

RECOMENDAÇÃO 1 - Atividades futuras e iniciativas a nível político deverão promover tanto a adoção prévia de novos produtos/serviços como a iniciação em compras públicas de inovação (CPI) e em compras pré-comerciais (CPC).

RECOMENDAÇÃO 2 - Promover a adoção de ações/ iniciativas segundo um modelo "bottom up" podendo este ser combinado com medidas que seguem um modelo "top down".

A ENCE e o CCP são exemplos de ações que resultaram de um processo de implementação de políticas públicas segundo um modelo "top down", no entanto a maioria das ações: Building SPP, PRO-EE e SMART-SPP, cluster CentroHabitat, resultaram de um modelo "bottom up".

Isto demonstra que, em Portugal, é importante promover ações segundo ambos os modelos (*top down* e *bottom up*). A ENCE deveria ter produzido medidas tanto ao nível da capacitação como de ações, no entanto isso não se verificou. Este facto pode explicar porque, no caso de Portugal, ações "bottom up" podem ser particularmente importantes uma vez que existem vários exemplos destas atividades que emergiram de organizações a título individual e local (municípios), e também porque as organizações têm mais graus de liberdade para agir e correr riscos nas compras.

Para responder à Lacuna 2: Nível de Capacitação

RECOMENDAÇÃO 3 - Melhorar conhecimentos e práticas através de ações de formação e apoio prático em "compras verdes", compras públicas de inovação (CPI) e compras pré-comerciais (CPC), e de políticas nacionais de apoio a I&D ligadas às compras públicas.

RECOMENDAÇÃO 4 - Dar prioridade a estratégias de envolvimento do mercado e integrar o diálogo com o mercado, na fase anterior à abertura do processo de compra.

RECOMENDAÇÃO 5 - Promover ações de formação e de divulgação ao público de produtos /serviços inovadores.

¹⁷ Artigo de Recomendações PT http://www.ecopolproject.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/wp3_recommendation_paper_pt.pdf

A falta de continuidade das ações previstas na ENCPE dificulta a consolidação de conhecimentos e práticas que promovam a melhoria contínua e melhores formas de trabalho. A análise efetuada mostra que os compradores públicos em geral, contrariamente ao que mostram as boas práticas identificadas a nível de projeto e a nível local, não estão tão motivados para o uso de requisitos ambientais como seria expetável. Apesar da legislação existente, dos acordos quadro e de alguns casos de organizações locais com uso efetivo de requisitos ambientais, ainda existe um longo caminho a ser percorrido na criação das aptidões necessárias neste domínio.

Por outro lado, o envolvimento das partes interessadas em matéria de compras públicas na política de inovação tem sido tradicionalmente limitada. O modelo de governança já prevê ações de I&D, sendo no entanto, necessário intensificar o apoio a iniciativas de inovação, e promover a sua divulgação no mercado e aos potenciais compradores.

Existe também a necessidade de mudar hábitos e procedimentos quando se fala dos técnicos e utilizadores de procedimentos de compras públicas. Os requisitos da ENCPE valorizam mais as certificações e a detenção do sistema de gestão ambiental (EMAS) do que a evidência dos mecanismos aplicados e especificações técnicas mais exigentes relacionadas p.ex. com energia, água, emissões para o ar e água. Em particular quando estão em causa compras públicas de inovação e compras pré-comerciais, são prioritárias as estratégias de diálogo com o mercado uma vez que os fornecedores são as partes interessadas com mais informação sobre o desenvolvimento de novos produtos e tendências.

Por último, ações de divulgação ao público de produtos/serviços inovadores contribuirão certamente para o ganho de conhecimento neste domínio, e bem como o fornecimento das ferramentas necessárias para fomentar o apoio ao comprador público e influenciar o direcionamento para compras de produtos/serviços "verdes".

Para responder à Lacuna 3: Nível de Ações

RECOMENDAÇÃO 6 - Desenvolver mecanismos de apoio e divulgação de iniciativas de compras públicas de inovação (CPI) e compras pré-comerciais (CPC).

Constata-se também a falta de instrumentos de apoio a CPI e CPC, tanto a nível macro (p.e., políticas) como micro (p.ex., organização), sendo também notório o diminuto nível de conhecimento e de divulgação de iniciativas neste domínio tanto a nível interno quer externo.

4. Ações piloto

A par com a análise de políticas nacionais para CPE, foram desenvolvidas as ações piloto abaixo listadas, as quais permitiram melhor concretizar algumas das lacunas anteriormente identificadas e reunir um conjunto de conclusões orientadoras das linhas de debate necessário aprofundar para a consolidação das recomendações CPE, a produzir.

Este debate foi proporcionado no âmbito do *Workshop “Eco-inovação e compras públicas em mercados da fileira habitat - Boas práticas e instrumentos de política”*¹⁸, para o qual foi elaborado documento de suporte base (DSB) com a informação considerada relevante harmonizar entre os participantes. Os resultados alcançados foram compilados no respetivo relatório, incluindo as recomendações emanadas (nível europeu e nível nacional) as quais, em conjunto com as recomendações resultantes da análise de políticas (nível nacional), constituem o conjunto de recomendações para eco-inovação em CPE, listadas no ponto 5.

Algumas das recomendações permitiram ainda confirmar a oportunidade de desenvolver propostas de continuidade para ação futura.

4.1 Programa piloto para apoiar Compras Públicas Ecológicas

Este programa piloto decorreu dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do subprojeto ECOPOL - *Twinning for the better GPP practice*¹⁹, tendo sido concebido sobre projetos experimentais de inovação em compras, em desenvolvimento na Suécia e em Portugal, e testado no âmbito autárquico. O programa piloto foi publicitado em documentário produzido pelo projeto ECOPOL²⁰.

Transferência da melhor prática em Compras Públicas Ecológicas

A Transferência da Melhor Prática em Compras Públicas Ecológicas foi uma atividade desenvolvida em Portugal em conjunto com o SP Technical Research Institute da Suécia²¹, no sentido de implementar e testar práticas que permitissem melhorar as abordagens para a decisão em matéria de contratos públicos ecológicos.

Após uma fase inicial de procura de boas-práticas suecas que pudessem ter interesse nacional para transferibilidade, sem sucesso, o teste para transferência assumiu um formato particular, pois tratou-se da transferência de conhecimento resultante do trabalho desenvolvido pelo parceiro sueco sobre o modelo de compras, *driver* de ecoinovação, que quase em simultâneo estava também a ser testado no SP Technical Research Institute²². O projeto selecionado para teste foi a boa-prática S3PT1 - *Building SPP*²³ para aplicação no processo de aquisição previamente identificado como prioritário para 2013 (sistema de transportes para os serviços do município). Os municípios de Loures e de Torres Vedras, parceiros *Building SPP*, ensaiaram nos sistemas a implementação da etapa "avaliação das necessidades" do modelo ECOPOL de compras.

¹⁸ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=928&sub2ref=1156&sub3ref=1157> e www.adi.pt

¹⁹ http://www.ecopol-project.eu/easydata/customers/ecopol/files/materials/final_report_-_d3_6_twinning_sp_apa.pdf

²⁰ <http://www.ecopol-project.eu/en/communication>

²¹ www.sp.se/en

²² <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=928&sub2ref=1156&sub3ref=1157> e www.adi.pt

²³ <http://www.building-spp.eu/>

Piloto-teste "Compras Públicas Ecológicas ao nível da organização – Repensar as necessidades de mobilidade"

Esta ação piloto²⁴ pretendeu testar a boa prática identificada para transferência no domínio das CPE, criando oportunidade para a conjugação de atividades decorrentes do projeto *Building SPP* com o teste do modelo ECOPOL de compras potenciador de eco-inovação (transferência), constituindo-se como um contributo para modelos de resposta à lacuna 3. Apesar de a ação piloto ter sido testada para dois sistemas de compras diferentes (do Município de Loures e do Município de Torres Vedras), ela desenvolveu-se para um cenário equivalente já que ambos selecionaram como prioritário a aquisição de serviços de transporte para as atividades do município.

Independentemente das particularidades do objeto da compra (o município de Torres Vedras tem frota própria enquanto que no município de Loures a frota de veículos ligeiros é adquirida em sistema de aluguer de longa duração e a dos restantes veículos são propriedade da autarquia), o preenchimento da necessidade de transportes, pensada nos termos da função "deslocações em serviço (serviço interno de transportes)", permitiu identificar outras opções que não as tradicionais e equacionar a possibilidade de recomendações para procura de soluções inovadoras, abandonando o modo tradicional de práticas rotineiras e repetitivas e adotando procedimentos baseados no repensar a compra em termos funcionais.

Os resultados da avaliação de necessidades da ação piloto produziram recomendações que, na generalidade, são equivalentes em ambos os municípios. A adoção destas recomendações e a sua implementação em rotina, será colocada à apreciação dos Executivos Municipais, com a convicção de que as recomendações reunidas contribuem para apoiar as decisões a tomar doravante nos processos de aquisição, não só para o serviço de transportes mas para quaisquer outros.

Recomendações

As recomendações produzidas têm fundamentalmente âmbito organizacional/local/regional e poderão, considerar-se como iniciativas "*bottom up*" que concorrem para um âmbito mais macro.

Recomendação 1 - Melhorar a comunicação interna, aumentar a capacitação e formação em compras de inovação.

Contribui para a recomendação 3 do Workshop e revê-se na recomendação 3 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 2.

Nota: Desenvolver, dentro da organização, mecanismos que melhorem a comunicação interna, permitirá melhorar rotinas de trabalho uma vez que o processo de aquisição deve resultar dum painel de discussão entre todas as partes interessadas tanto internas como externas (fornecedores e outros quando aplicável), para melhor definir qual é a solução que preenche a necessidade da organização, como suporte à elaboração de especificações técnicas e à escolha do procedimento de concurso mais adequado criando espaço para encontrar soluções eco inovadoras que preenchem a necessidade de um modo diferente do habitual.

²⁴ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=928&sub2ref=1142&sub3ref=1153>

Recomendação 2 - Alterar o processo de aquisição adotando a abordagem preconizada no modelo ECOPOL de compras de eco-inovação.

Recomendação 3 - Reestruturar os sistemas de recolha de informação (qualitativa e quantitativa) à luz do modelo ECOPOL de compras, como meio de apoio à tomada de decisão.

Contribuem para as recomendações 4, 10 e 11 do Workshop e revêm-se nas recomendações 3 e 4 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 2.

Recomendação 4 - Melhorar o envolvimento e cooperação regional e local através do desenvolvimento de modelos de negócio para partilha interregional e intraregional de aquisições de serviços (no âmbito da mobilidade e outros).

Contribuem para as recomendações 1 e 11 do Workshop e revê-se nas recomendações 2 e 6 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder às Lacuna 1 e 3.

4.2 Ações para instrumentos do lado da procura

Estas ações piloto decorreram dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do subprojeto ECOPOL, que se propunha “pôr em prática” à escala transnacional boas práticas de eco-inovação que potenciassem sinergias entre quatro instrumentos existentes, e cujo sumário das ações desenvolvidas, resultados e subseqüentes propostas de ação futura podem ser consultadas - Preparação de implementações conjuntas de instrumentos do lado da procura²⁵.

Repositório europeu de produtos ecológicos da construção

Portugal avaliou, entre *stakeholders*²⁶, o posicionamento dos fabricantes nacionais de produtos de construção para serem parte dum repositório europeu de produtos ecológicos da construção, bem como das oportunidades criadas para o setor pelas práticas de compras públicas ecológicas em sede de obras públicas. Foi possível alcançar o objetivo de princípio delineado pelo projeto ECOPOL (identificação de um mínimo de 20 produtos fabricados em PT no mercado internacional ‘compatíveis’ com requisitos CPE), mas não a operacionalização expedita para a correspondente demonstração de conformidade. A consolidação dum repositório no seio dum projeto de guia de capacitação dos compradores públicos nacionais para aquisições CPE, foi proposta como evolução destes trabalhos preliminares. Recomendações para a aproximação entre a oferta e a procura foram reunidas.

Instrumento de política para compras de reciclados por entidades públicas adjudicantes

Uma quota para incorporação de reciclados por parte das entidades públicas é já prevista no âmbito da política nacional de resíduos, mas sem reflexo de avaliação do efeito a nível de CPE. Avaliada a necessidade de implementar em Portugal um modelo de diploma similar ao introduzido em Itália, com imposição de quotas de compras públicas de reciclados em CPE, foi desenvolvida uma proposta para

²⁵ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=928&sub2ref=1142&sub3ref=1153> e www.adi.pt

²⁶ Parceiro Austríaco (LEV) do ECOPOL, APA, clusterHabitat, DGAE e fabricantes.

"Projeto de instrumento de política para compras de reciclados por entidades públicas adjudicantes" com recomendações para estimular oferta inovadora por procura orientada.

Metodologia para medição do impacto das CPE em Portugal

Avaliada a possibilidade de implementar em Portugal a metodologia da PricewaterhouseCoopers (PwC)²⁷ para medição do nível (indicadores 1²⁸ e 2²⁹) e impacto (indicadores 3³⁰ e 4³¹) das CPE, foi possível concluir que, com a informação atualmente reunida no portal BASE, é possível aplicar a metodologia PwC para estimar os indicadores relativos a contratos ecológicos face aos contratos globais mas não permitindo estimar os indicadores de avaliação do impacto das CPE. Os resultados desta avaliação estão compilados no relatório "Metodologia para medição do impacto das Compras Públicas Ecológicas", bem como em recomendações no sentido de influenciar a implementação de uma metodologia de monitorização que disponibilize mais e melhor informação para suporte à tomada de decisão. Estas recomendações são ainda mais pertinentes quando se concluiu (projeto ECOPOL) que o verdadeiro impulsionador da eco-inovação são as Compras Públicas de Inovação, e que a adoção destas deve ser precedida pela introdução das CPE e respetiva monitorização.

Recomendações

As recomendações produzidas têm fundamentalmente âmbito organizacional/local/regional e poderão, considerar-se como iniciativas "bottom up" que concorrem para um âmbito mais macro.

Recomendação 1 - Dar continuidade aos trabalhos para repositório 'verde' de produtos de construção em modelo que permita:

- Potenciar sinergias entre certificações ambientais para demonstração de requisitos básicos dos critérios CPE (avaliação ciclo de vida);
- Simplificar processos de qualificação (cadeia de valor) em vias que mantenham a aceitabilidade e confiança do comprador público na verificação de conformidade do desempenho dos produtos;
- Constituir-se como repositório de produtos ecológicos para CPE a ser utilizado pela Administração Pública Portuguesa.

Contribui para a recomendação 10 do Workshop e revê-se na recomendação 3 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 2.

Recomendação 2 - Treinar as ferramentas existentes para CPE (produtos, e-plataformas e procedimentos de compras nas organizações), como via para promover as compras ecológicas (orientar a oferta), trabalhar as compras sustentáveis (*driver* de mercado) e

²⁷ [Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU](#)

²⁸ % de CPE do total de contratos públicos em termos monetários - indica a razão entre o valor gasto com os contratos públicos ecológicos, em relação ao valor total gasto em contratos públicos, expresso em percentagem.

²⁹ % de CPE na totalidade dos contratos públicos em termos do número de contratos - indica a razão entre o número de contratos públicos ecológicos, em relação ao número total de contratos públicos, expresso em percentagem.

³⁰ % do impacto ambiental de CPE em termos de emissões de CO₂ - % do impacto ambiental dos contratos públicos em termos de emissão de CO₂, em comparação com o impacto dos contratos públicos não verdes

³¹ % do impacto financeiro de CPE, em termos dos custos do ciclo de vida do produto - % do impacto financeiro dos contratos públicos ecológicos, em comparação com o impacto financeiro dos contratos públicos não-verdes.

identificar oportunidades de compras de inovação para o contexto da Administração Pública Portuguesa (acelerar a eco-inovação).

Contribui para as recomendações 2 e 3 do Workshop e revê-se nas recomendações 2 e 6 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder às Lacunas 1 e 3.

Recomendação 3 - Reforçar o papel da quota de incorporação de reciclados em obras públicas prevista na Lei Quadro dos Resíduos através de regulamentação mais orientada ao objetivo (aumento da meta de reciclados) e melhor integrada no Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).

Contribui para as recomendações 1, 3 e 6 do Workshop e revê-se na recomendação 1 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 1.

Recomendação 4 - Criar grupo trabalho interministerial para desenvolvimento de indicadores apropriados para medição do impacto das CPE e respetiva metodologia (PwC ou outra) para produtos/serviços/empreitadas.

Contribui para a recomendação 2 do Workshop e revê-se na recomendação 2 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 1.

Recomendação 5 - Desenvolver e disponibilizar no portal BASE ferramentas para compradores e fornecedores que permitam preencher lacunas de conhecimento e de procedimento nos processos de concurso, nomeadamente através da disponibilização *online* de guias com explicações e exemplos práticos de aplicação dos vários tipos de critérios, cálculo de LCC, pegada de carbono, catálogo de fornecedores de produtos ecológicos, biblioteca *online* com informação pertinente sobre esta matéria.

Contribui para a recomendação 3 do Workshop e revê-se na recomendação 2 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 1.

Recomendação 6 - Introduzir nas cláusulas dos acordos quadro requisitos que permitam contribuir para dar resposta à monitorização dos contratos de CPE.

Contribui para as recomendações 2 e 6 do Workshop e revê-se nas recomendações 2 e 3 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder às Lacuna 1 e 2.

Recomendação 7 - Desenvolver ferramentas *online* (questionário, relatório, formulários, etc.) para recolha de informação de suporte ao processo de monitorização, estudar várias opções para resposta tendo em vista a facilitação do processo.

Contribui para as recomendações 3 e 5 do Workshop e revê-se na recomendação 2 do Artigo de recomendações CPE, contribuindo para responder à Lacuna 1.

6. Sumário das recomendações

A seguinte tabela apresenta um resumo da lista das recomendações e alvos escolhidos:

Recomendações de nível europeu	Decisores políticos	Eco-inovadores e Gestores “clusters”	Educadores e Investigadores
<i>origem Artigo CPE</i>			
Incluir nas estratégias de inovação europeias ações para estabelecimento de um processo harmonizado de medição de CPE	✓		
<i>origem Workshop</i>			
Criar e implementar mecanismos de partilha de risco entre oferta e procura nas compras públicas (ecológicas e de inovação).	✓	✓	
Desenvolver um sistema harmonizado de classificação de produtos & serviços da fileira habitat para resposta a CPE (para avaliação dos desempenho e impactes ao longo do ciclo de vida), promovendo sinergias (bases comuns de âmbito e metodológicas) entre sistemas de certificação (eco).	✓	✓	✓
Construir um repositório da oferta eco inovadora para resposta a compras públicas. A oferta eco-inovadora deve ser efetuada com base em ferramentas de ciclo de vida que recorram a informação local.	✓	✓	

Recomendações de nível nacional	Decisores políticos	Eco-inovadores e Gestores “clusters”	Educadores e Investigadores
<i>origem Artigo CPE</i>			
Atividades futuras e iniciativas a nível político deverão promover tanto a adoção prévia de novos produtos/serviços como a iniciação em compras públicas de inovação (CPI) e em compras pré comerciais (CPC).	✓	✓	✓
Promover a adoção de ações/iniciativas segundo uma aproximação “bottom up” podendo esta ser combinada com outras medidas ao nível da aproximação “top down”.	✓	✓	✓
Melhorar conhecimentos e práticas através de ações de formação e apoio prático em “compras verdes”, CPI e CPC e de políticas nacionais de apoio a I&D ligadas às compras públicas.		✓	✓
Dar prioridade a estratégias de envolvimento do mercado e integrar o diálogo com o mercado, na fase anterior à abertura do processo de compra.		✓	✓
Promover ações de formação e de divulgação ao público de produtos/serviços inovadores.	✓	✓	✓
Desenvolver mecanismos de apoio e divulgação de iniciativas de CPI e de CPC.	✓	✓	✓

Recomendações de nível nacional	Decisores políticos	Eco-inovadores e Gestores “clusters”	Educadores e Investigadores
<i>origem Workshop</i>			
<p>Validar a necessidade de um instrumento estratégico para compras públicas, que contribua de forma concertada para o alcance das metas ambiente/ inovação em planos e programas específicos existentes, bem como para dar sinais ao mercado e posicionar os fornecedores. Deve ser difundida por todos os atores e monitorizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Desenvolver mecanismos de financiamento e de incentivos (fiscais e outros aplicáveis) que possam promover as compras para a eco-inovação em áreas estratégicas para Portugal. 	✓		
<p>Fazer evoluir o atual Sistema Nacional de Compras Públicas e do Código de Contratos Públicos (CCP), no sentido de fomentar as compras públicas de inovação (CPI).</p>	✓		
<p>Desenvolver ferramentas de suporte ao comprador público para decisão na opção (técnico-financeira) por uma compra pública ecológica (CPE) ou uma compra pública de inovação (CPI) face à compra tradicional, nomeadamente via revisão do ECO.AP e/ou estratégia nacional para a administração central e local para promover a sustentabilidade dos seus edifícios.</p>	✓		✓
<p>Criar e implementar mecanismos de partilha de risco entre oferta e procura nas compras públicas (ecológicas e de inovação).</p>	✓	✓	
<p>Desenvolver um sistema harmonizado de classificação de produtos & serviços da fileira habitat para resposta a CPE (para avaliação dos desempenho e impactes ao longo do ciclo de</p>	✓	✓	✓

Recomendações de nível nacional	Decisores políticos	Eco-inovadores e Gestores “clusters”	Educadores e Investigadores
<i>origem Workshop</i>			
vida), promovendo sinergias (bases comuns de âmbito e metodológicas) entre sistemas de certificação (eco).			
<p>Rever legislação para eliminação de prescrições limitativas das equipas de projeto em termos de eco-inovação e estimular o alargamento da responsabilidade da equipa de projeto até à fase de comissionamento da obra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adotar procedimentos de concurso público para produtos/serviços/obras que possibilitem uma real valorização dos critérios de qualidade, eficiência e eficácia e ainda otimizar o tempo e custo dos procedimentos, nomeadamente/preferencialmente através da adoção do modelo de duas etapas complementares de seleção nos concursos públicos. • Valorizar o mérito da oferta qualificada de eco-inovação na elaboração dos cadernos de encargos. • Apelar à implementação de um Código da Construção que concilie a regulamentação existente e adote critérios qualitativos de performance do edificado abandonando as prescrições limitativas da atual regulamentação. 	✓	✓	✓
Desenhar instrumento de suporte financeiro para promoção de ferramentas facilitadoras de compras públicas eficientes, contribuindo para a implementação do Compromisso para a Competitividade Sustentável do Sector da Construção e do Imobiliário/Estratégia de Reabilitação Urbana.	✓	✓	

Recomendações de nível nacional	Decisores políticos	Eco-inovadores e Gestores “clusters”	Educadores e Investigadores
<i>origem Workshop</i>			
Criar instrumentos financeiros simplificados de suporte (técnico) às empresas orientados à obtenção de rótulos ambientais (simples e verificados por entidades/metodologias que inspirem confiança).	✓	✓	
Criar instrumentos financeiros de apoio a projetos demonstradores de oferta eco-inovadora (e.g., novas soluções para materiais substitutos de matérias-primas críticas da fileira de materiais, aplicações de soluções existentes em novas funcionalidades, etc).	✓	✓	
Construir um repositório da oferta eco inovadora para resposta a compras públicas. A oferta eco-inovadora deve ser efetuada com base em ferramentas de ciclo de vida que recorram a informação local.	✓	✓	
Promover a existência de fóruns idóneos partilhados entre a procura pública e a oferta (e.g. mecanismo para harmonização de uma procura orientada/critérios de compra compatível com a demonstração da oferta).	✓	✓	✓



Accelerating
eco-innovation
policies